WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)
z dnia 6 kwietnia 2006 r. *

W sprawie C-274/04

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Finanzgericht Hamburg (Niemcy) postanowieniem z dnia 16 czerwca 2004 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 28 czerwca 2004 r., w postępowaniu:

ED & F Man Sugar Ltd

przeciwko

Hauptzollamt Hamburg-Jonas,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: P. Jann, prezes izby, K. Schiemann, N. Colneric, E. Juhász (sprawozdawca) i E. Levits, sędziowie,

* Język postępowania: niemiecki.

rzecznik generalny: P. Léger,
sekretarz: K. Sztranc, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 16 czerwca 2005 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu ED & F Man Sugar Ltd przez H.J. Prießa i M. Niestedta, Rechtsanwälte,

— w imieniu Hauptzollamt Hamburg-Jonas przez G. Seber, działającą w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez G. Brauna, działającego w charakterze pełnomocnika,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 29 września 2005 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 11 ust. 1 i 3 rozporządzenia Komisji (EWG) nr 3665/87 z dnia 27 listopada 1987 r.

ustanawiającego wspólne szczegółowe zasady stosowania systemu refundacji wywozowych do produktów rolnych (Dz.U. L 351, str. 1), zmienionego rozporządzeniem Komisji (WE) nr 2945/94 z dnia 2 grudnia 1994 r. (Dz.U. L 310, str. 57) (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 3665/87").

2 Wniosek ten złożony został w ramach sporu pomiędzy ED & F Man Sugar Ltd (zwanej dalej „ED & F Man Sugar") oraz Hauptzollamt Hamburg-Jonas (zwanym dalej „Hauptzollamt") w przedmiocie zastosowania przez ten ostatni wobec tej spółki sankcji przewidzianej w art. 11 ust. 1 akapit pierwszy lit. a) rozporządzenia nr 3665/87 po wydaniu decyzji w sprawie zwrotu przyznanej refundacji, na podstawie ust. 3 tego przepisu.

Ramy prawne

Uregulowania wspólnotowe

3 Motywy pierwszy, drugi, trzeci i piąty rozporządzenia nr 2945/94 mają następujące brzmienie:

„[u]regulowania wspólnotowe przewidują przyznanie refundacji wywozowych jedynie w oparciu o obiektywne kryteria, odnoszące się w szczególności do ilości, rodzaju i cech wywożonego produktu, jak również jego geograficznego miejsca przeznaczenia; w świetle nabytych doświadczeń należy wzmóc działania mające na celu zwalczanie nieprawidłowości, a w szczególności zwalczanie nadużyć finansowych na szkodę budżetu wspólnotowego; należy przewidzieć możliwość odzyskiwania kwot nienależnie wypłaconych, jak również sankcje w celu zapewnienia przestrzegania przez eksporterów uregulowań wspólnotowych;

w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania systemu refundacji wywozowych sankcje należy stosować bez względu na subiektywny aspekt winy; w niektórych przypadkach właściwe jest jednakże odstąpienie od stosowania sankcji, w szczególności w przypadku oczywistego błędu uznanego przez odpowiednie władze, i ustalenie poważniejszych sankcji w przypadku działania umyślnego;

w razie przedłożenia przez eksportera błędnych informacji może to pociągać za sobą wypłatę nienależnych refundacji, jeżeli błąd nie zostanie wykryty; jeżeli błąd zostanie wykryty, zasadne jest zastosowanie wobec eksportera sankcji obejmującej zapłatę kwoty proporcjonalnej do kwoty, która zostałaby nienależnie pobrana, gdyby błąd nie został wykryty [...];

[...]

nabyte doświadczenie, a także stwierdzone uprzednio w tym kontekście nieprawidłowości i nadużycia wskazują, że takie działanie jest niezbędne, proporcjonalne, dostatecznie zniechęcające oraz że powinno ono znaleźć jednolite zastosowanie we wszystkich państwach członkowskich" [tłumaczenie nieoficjalne].

4 Artykuł 3 ust. 1 i 5 rozporządzenia nr 3665/87 stanowi:

„1. Dzień wywozu oznacza dzień, w którym organy celne przyjmują zgłoszenie wywozowe stwierdzające, że zostanie złożony wniosek o refundację.

[...]

5. Dokument stosowany w wywozie w celu skorzystania z refundacji zawiera wszystkie konieczne informacje do obliczenia refundacji, w szczególności:

a) opis produktów zgodnie z nomenklaturą refundacji;

b) masę netto produktów lub, w razie konieczności, ilość wyrażoną w jednostce miary w celu obliczenia refundacji;

c) gdy okaże się to konieczne dla obliczenia refundacji, skład danych produktów lub odniesienie do niego.

W razie gdy dokumentem, o którym mowa w niniejszym ustępie, jest zgłoszenie wywozowe, winno ono również zawierać te informacje oraz wzmiankę »kod refundacji«" [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tego rozporządzenia poniżej].

5 Artykuł 5 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 3665/87 stanowi:

„Wypłata refundacji zróżnicowanej lub niezróżnicowanej jest uzależniona, obok wymogu, by produkt opuścił obszar celny Wspólnoty, od warunku, by produkt został przywieziony w ciągu dwunastu miesięcy od daty przyjęcia zgłoszenia

wywozowego, do państwa trzeciego lub, gdy ma to zastosowanie, do określonego państwa trzeciego, chyba że zaginął w tranzycie w wyniku działania siły wyższej:

a) gdy istnieją poważne wątpliwości dotyczące faktycznego miejsca przeznaczenia produktu;

lub

b) gdy istnieje podejrzenie, że produkt może zostać ponownie przywieziony do Wspólnoty z powodu różnicy między kwotą refundacji w odniesieniu do wywożonego produktu a kwotą należności przywozowej, stosowanej do identycznego produktu w dniu przyjęcia zgłoszenia wywozowego".

6 Artykuł 11 ust. 1 akapity od pierwszego do czwartego i akapit piąty zdanie pierwsze oraz art. 11 ust. 3 rozporządzenia nr 3665/87 mają następujące brzmienie:

„1. W przypadku stwierdzenia, że w celu przyznania refundacji wywozowej eksporter złożył wniosek o refundację wyższą od refundacji stosowanej, refundacja należna w przypadku danego wywozu jest refundacją stosowaną do produktów faktycznie wywiezionych, zmniejszoną o kwotę odpowiadającą:

a) połowie różnicy między refundacją wnioskowaną a refundacją stosowaną do wywozu faktycznie dokonanego;

b) podwójnej różnicy między refundacją wnioskowaną a refundacją stosowaną, w przypadku gdy eksporter umyślnie dostarczył fałszywych informacji.

Za refundację wnioskowaną uważa się kwotę obliczoną na podstawie informacji dostarczonych na podstawie art. 3 lub art. 25 ust. 2. W przypadku gdy stawka refundacji jest zróżnicowana w zależności od miejsca przeznaczenia, zróżnicowaną część refundacji oblicza się, stosując informacje dostarczone na podstawie art. 47.

Sankcji przewidzianej w lit. a) nie stosuje się:

— w przypadku siły wyższej,

— w wyjątkowych przypadkach, w których wystąpiły okoliczności wymykające się spod kontroli eksportera i które zaistniały po przyjęciu przez właściwe władze zgłoszenia wywozowego lub deklaracji płatności, pod warunkiem że z chwilą stwierdzenia tych okoliczności i w terminie wskazanym w art. 47 ust. 2 eksporter powiadomił o nich właściwe władze, chyba że stwierdziły one uprzednio nieprawidłowości we wnioskowanej refundacji,

— w przypadku oczywistego błędu co do wnioskowanej refundacji, rozpoznanego przez właściwe władze,

— w przypadku gdy refundacja, o którą się występuje, jest zgodna z rozporządzeniem (WE) nr 1222/94 [...], w szczególności z jego art. 3 ust. 2, oraz jest obliczona na podstawie średnich ilości używanych w ustalonym okresie,

— w przypadkach dostosowania wagi, o ile różnica w wadze spowodowana jest zastosowaniem innej metody ważenia.

W przypadku gdy obniżka przewidziana w lit. a) i b) powoduje kwotę ujemną, kwotę taką uiszcza eksporter.

W przypadku gdy właściwe władze ustaliły, że kwota wnioskowanej refundacji była niewłaściwa, że wywóz nie został dokonany oraz że w konsekwencji refundacja nie może być obniżona, eksporter uiszcza kwotę odpowiadającą sankcji przewidzianej w lit. a) lub b). [...]

[...]

3. Bez uszczerbku dla obowiązku uiszczenia kwoty ujemnej na podstawie ust. 1 akapit czwarty, w przypadku wypłacenia nienależnej refundacji beneficjent zobowiązany jest do zwrotu nienależnie otrzymanych kwot łącznie z sankcją stosowaną na podstawie ust. 1 akapit pierwszy i odsetkami obliczonymi za okres, który upłynął między płatnością i zwrotem. [...]

[...]".

Uregulowania krajowe

7 Paragraf 48 Verwaltungsverfahrensgesetz z dnia 25 maja 1976 r. (ustawy o postępowaniu administracyjnym) (BGBl. 1976 I, str. 1253) stanowi:

„Uchylenie wadliwego aktu administracyjnego

Wadliwy akt administracyjny może zostać uchylony w całości lub w części, także po jego uprawomocnieniu się, ze skutkiem na przyszłość lub ze skutkiem wstecznym. Uchylenie aktu administracyjnego konstytutywnego lub deklaratoryjnego w odniesieniu do prawa lub przywileju prawnego (aktu administracyjnego, na mocy którego strona nabywa prawa) może nastąpić wyłącznie z zachowaniem przepisów ust. 2–4.

[...]".

8 Paragraf 51 Verwaltungsverfahrensgesetz ma następujące brzmienie:

„Wznowienie postępowania

Organ na żądanie strony uchyla lub zmienia ostateczny akt administracyjny:

1) jeżeli okoliczności faktyczne lub stan prawny, na podstawie których wydany został akt administracyjny, ulegną zmianie na korzyść strony;

2) jeżeli wyjdą na jaw nowe dowody, które doprowadziłyby do wydania decyzji korzystniejszej dla strony;

3) jeżeli spełnione zostaną przesłanki wznowienia postępowania, wymienione w art. 580 Zivilprozessordnung (kodeksu postępowania cywilnego).

[...]".

Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

9 W lutym 1998 r. ED & F Man Sugar złożyła do właściwego urzędu celnego cztery zgłoszenia wywozowe dotyczące wysłania do Polski 100 ton cukru białego, dla którego chciała uzyskać refundacje wywozowe. Hauptzollamt w czterech decyzjach z dnia 6 kwietnia 1998 r. przyznał ED & F Man Sugar wnioskowane refundacje.

10 W następstwie przeprowadzonego przez Zollkriminalamt Köln (celny urząd śledczy w Kolonii) postępowania wyjaśniającego, które wykazało, że biały cukier, który miał zostać wywieziony do Polski, Republiki Czeskiej i Szwajcarii, nie dotarł do państw przeznaczenia, Hauptzollamt, w ramach analizy dokumentów przedstawionych przez ED & F Man Sugar świadczących o dostarczeniu towarów uznał, że dokumenty dotyczące wymienionej w poprzednim punkcie operacji handlowej nie dostarczyły dowodów na dopuszczenie do swobodnego obrotu w Polsce wywożonych towarów, lecz wyłącznie na objęcie ich procedurą uszlachetniania. ED & F Man Sugar poinformowała, że nie jest w stanie dostarczyć dodatkowych informacji dotyczących losów tej wysyłki, ponieważ nie mogła ich uzyskać od swojego kontrahenta. W czterech decyzjach zawierających sprostowanie z dnia 17 kwietnia 2000 r. (zwanych dalej „decyzjami w sprawie zwrotu") Hauptzollamt, na podstawie art. 11 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 3665/87 w związku z art. 5 ust. 1

akapit pierwszy lit. a) tego rozporządzenia, zażądał zwrotu wypłaconych ED & F Man Sugar refundacji, które to kwoty spółka ta zwróciła bez wnoszenia odwołania od tych decyzji.

11 Następnie, na podstawie art. 11 ust. 1 akapit pierwszy lit. a) rozporządzenia nr 3665/87, Hauptzollamt w czterech decyzjach z dnia 5 czerwca 2000 r. (zwanych dalej „decyzjami nakładającymi sankcję") nałożył każdorazowo na ED & F Man Sugar sankcję. Hauptzollamt uznał, że ze względu na fakt, iż decyzje w sprawie zwrotu były ostateczne, jest pewne, że przedsiębiorstwo to złożyło wniosek o refundację wyższą od refundacji stosowanej.

12 Ponieważ Hauptzollamt nie uwzględnił wniesionego przez ED & F Man Sugar zażalenia na wspomniane decyzje nakładające sankcję, spółka ta wniosła skargę do sądu krajowego, twierdząc, że Hauptzollamt nie był uprawniony do nałożenia na nią sankcji, biorąc pod uwagę, że nie mógł on żądać zwrotu refundacji wywozowej. Trybunał w wyroku z dnia 14 grudnia 2000 r. w sprawie C-110/99 Emsland-Stärke, Rec. str. I-11569, orzekł co do prawa, że zgodnie z art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 3665/87 można żądać dowodów na dopuszczenie towaru do obrotu w państwie przeznaczenia wyłącznie przed wypłaceniem refundacji wywozowej. W tej sytuacji sąd krajowy orzekł, że przedłożony mu spór wymaga dokonania wykładni prawa wspólnotowego, w szczególności art. 11 ust. 1 i 3 rozporządzenia nr 3665/87.

13 W tych okolicznościach Finanzgericht Hamburg postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy krajowe urzędy i sądy są uprawnione, w ramach postępowania odwoławczego od decyzji nakładającej sankcję, wydanej na mocy art. 11 ust. 1 akapit

pierwszy rozporządzenia nr 3665/87, do badania, czy eksporter złożył wniosek o refundację wyższą od refundacji stosowanej, jeśli decyzja w sprawie zwrotu wydana na mocy art. 11 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 3665/87 uprawomocniła się przed wydaniem decyzji nakładającej sankcję?

2) W przypadku negatywnej odpowiedzi na powyższe pytanie — czy w ramach sporu prawnego przeciwko decyzji nakładającej sankcję, wydanej na mocy art. 11 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 3665/87, z uwzględnieniem okoliczności przedstawionych w [postanowieniu odsyłającym] można badać, w celu dostosowania do dokonanej w międzyczasie wykładni prawa wspólnotowego, czy eksporter złożył wniosek o refundację wyższą od refundacji stosowanej?".

W przedmiocie pytania pierwszego

14 Jak stwierdził rzecznik generalny w pkt 41 przedstawionej opinii, w przeciwieństwie do decyzji w sprawie zwrotu, która zmierza jedynie do odebrania uzyskanej w nienależny sposób korzyści finansowej, decyzja nakładająca sankcję oznacza znaczące obniżenie kwoty refundacji stosowanej i, stosownie do okoliczności, gdy obniżka ta powoduje kwotę ujemną, obowiązek uiszczenia sankcji finansowej.

15 W tym zakresie Trybunał wielokrotnie orzekał, że sankcja nawet niemająca charakteru karnego może zostać wymierzona jedynie pod warunkiem, że opiera się ona na jasnej i jednoznacznej podstawie prawnej (wyrok z dnia 25 września 1984 r. w sprawie 117/83 Könecke, Rec. str. 3291, pkt 11; ww. wyrok w sprawie Emsland-Stärke, pkt 56 oraz wyrok z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-210/00 Käserei Champignon Hofmeister, Rec. str. I-6453, pkt 52).

16 Artykuł 11 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 3665/87 przewiduje nałożenie sankcji, jeżeli stwierdzone zostanie, że w celu uzyskania refundacji wywozowej eksporter złożył wniosek o refundację wyższą od refundacji stosowanej.

17 Z przepisu tego nie wynika, że można uznać, iż wspomniana przesłanka, konieczna dla podjęcia decyzji nakładającej sankcję, może być uznana za spełnioną jedynie dlatego, że na podstawie art. 11 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 3665/87 została wydana decyzja w sprawie zwrotu lub jedynie na tej podstawie, że podmiot gospodarczy nie zakwestionował takiej decyzji w sprawie zwrotu.

18 Zasady legalności i pewności prawa wymagają, aby w ramach kontroli, czy wydana na podstawie art. 11 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 3665/87 decyzja nakładająca sankcję jest zgodna z prawem, krajowe urzędy i sądy mogły badać, czy eksporter rzeczywiście złożył wniosek o refundację wyższą od refundacji stosowanej w rozumieniu tego przepisu, niezależnie od tego, że uprawomocniła się wcześniejsza decyzja w sprawie zwrotu, wydana na podstawie art. 11 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 3665/87.

19 W świetle powyższych uwag na pierwsze pytanie należy udzielić odpowiedzi, zgodnie z którą art. 11 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 3665/87 należy interpretować w ten sposób, że w ramach postępowania odwoławczego od decyzji nakładającej sankcję, wydanej na mocy tego przepisu, krajowe urzędy i sądy są uprawnione do badania, czy eksporter złożył wniosek o refundację wyższą od refundacji stosowanej w rozumieniu tego przepisu, mimo że decyzja w sprawie zwrotu, o której mowa w ust. 3 akapit pierwszy tego przepisu, uprawomocniła się przed wydaniem decyzji nakładającej sankcję.

W przedmiocie pytania drugiego

20 Uwzględniając odpowiedź, jaką Trybunał udzielił na pytanie pierwsze, nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pytanie drugie.

W przedmiocie kosztów

21 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 11 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia Komisji (EWG) nr 3665/87 z dnia 27 listopada 1987 r. ustanawiającego wspólne szczegółowe zasady stosowania systemu refundacji wywozowych do produktów rolnych, zmienionego rozporządzeniem Komisji (WE) nr 2945/94 z dnia 2 grudnia 1994 r., należy interpretować w ten sposób, że w ramach postępowania odwoławczego od decyzji nakładającej sankcję, wydanej na mocy tego przepisu, krajowe urzędy i sądy są uprawnione do badania, czy eksporter złożył wniosek o refundację wyższą od refundacji stosowanej w rozumieniu tego przepisu, mimo że decyzja w sprawie zwrotu, o której mowa w ust. 3 akapit pierwszy tego przepisu uprawomocniła się przed wydaniem decyzji nakładającej sankcję.

Podpisy